Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca

Carpeta Nº 1513 de 2006

Versión Taquigráfica N° 924 de 2007

CONSEJO AGROPECUARIO, CONSEJO AGROPECUARIO NACIONAL, CONSEJOS AGROPECUARIOS DEPARTAMENTALES Y MESAS DE DESARROLLO RURAL

Creación

MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 14 de marzo de 2007

(Sin corregir)

PRESIDE: Señor Representante Gustavo Guarino.

MIEMBROS: Señores Representantes Alberto Casas, Richard Charamelo, Carlos Enciso Christiansen, Luis Alberto Galbarini Álvarez, Carlos Maseda, Aníbal Pereyra, Hermes Toledo Antúnez y Homero Viera.

DELEGADOS DE SECTOR: Señor Representante Jorge Patrone.

INVITADOS: Señor Subsecretario de Ganadería, Agricultura y Pesca, ingeniero agrónomo Ernesto Agazzi; doctor Homero Guerrero, asistente y doctora Cecilia Riera, asesora.

SEÑOR PRESIDENTE (Guarino).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Esta Comisión tiene el gusto de recibir al señor Subsecretario de Ganadería, Agricultura y Pesca; a su asistente, el doctor Homero Guerrero; y a su asesora, la doctora Cecilia Riera. Nos agrada recibirlo, particularmente, porque fue compañero nuestro durante mucho tiempo y supo presidir esta Comisión, por lo que conoce a la perfección su funcionamiento.

El motivo por el cual lo convocamos es tratar el proyecto de ley que en nuestro repartido figura como: "Consejo Agropecuario, Consejo Agropecuario Nacional, Consejos Agropecuarios Departamentales y Mesas de Desarrollo Rural". Este proyecto, que ya fue aprobado en el Senado, tuvo un nombre diferente; se le llamó: "Descentralización y coordinación de políticas agropecuarias, con base departamental". Vamos a ver cómo subsanamos el problema de diferentes nombres, a fin de que no se afecte el proceso de aprobación de este proyecto.

Queremos informar que en el día de ayer se recibió a las delegaciones de algunas gremiales agropecuarias -a la Asociación Rural del Uruguay, a la Federación Rural y a la Comisión Nacional de Fomento Rural- para que nos dieran sus visiones de este proyecto de ley; queremos conocer hoy la del Ministerio. Luego, los señores Diputados realizarán algunos planteamientos.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA.- Muchas gracias a la Comisión por recibirnos para el tratamiento de este tema, que comienza a tener discusión parlamentaria. Vemos que ya recibieron a algunas delegaciones para referirse a este asunto; eso es propio del trabajo parlamentario.

En la construcción institucional siempre hay distintas ópticas para analizar y discutir, y nosotros queremos dar una explicación de las razones por las cuales llegamos a plantear este proyecto de ley y los motivos por los que, después de las consultas pertinentes, necesitamos aprobar una ley para llevar adelante las políticas públicas con la filosofía de esta Administración.

Desde que asumimos en el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca comenzamos una tarea que, básicamente en los dos primeros años, fue de coordinación y de definiciones de política institucional, en una estructura que hemos llamado: "Consejo Agropecuario". Se trató de una estructura inexistente desde el punto de vista formal; no tenía ningún respaldo para decidir nada y, de hecho, no hay resoluciones del tal Consejo Agropecuario. Este estaba compuesto por el Ministerio, más todos los organismos públicos que integran la institucionalidad agropecuaria. En el Ministerio, desde luego, estaban integradas todas las unidades ejecutoras. Se llevaron proyectos adelantes. Fue un organismo pesado, pero resultó muy útil, porque nos permitió que la orientación general del Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias se determinara según normas comunes, discutidas, así como también se determinó la orientación del Instituto Nacional de Colonización y del Instituto Nacional de Semillas.

Sabido es que el jerarca de las unidades ejecutoras del Ministerio es el señor Ministro, pero la institucionalidad pública abarca desde entes autónomos hasta institutos de derecho privado, cuyos Presidentes, a veces, son designados por el Presidente de la República y, otras, por el Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, provocando una institucionalidad dispersa.

En el pasado reciente todos hemos verificado que no se tenía canales para horizontalizar las políticas. De hecho, muchas veces hubo Institutos de ese tipo, cada uno de los cuales tuvo su dirección, pero por más que la ley de creación del INIA establece que las políticas las fija el Poder Ejecutivo, la dirección del INIA funcionaba como tal, y no voy a hacer acá críticas a personas, porque nosotros estamos en un pensamiento de construcción institucional y no de revisar el pasado. Igualmente, la dirección del Instituto Nacional de Vitivinicultura iba en un sentido, la dirección del INIA iba en otro, la dirección del INAC iba en otro diferente, y no había ningún ámbito donde se intercambiaran ideas y se tuvieran políticas públicas coherentes. Al fin y al cabo, el Ministerio y todos esos institutos forman las políticas públicas agropecuarias. De hecho, es conocido que la mitad del Presupuesto de la institucionalidad pública agropecuaria se radica en el Ministerio y la otra mitad en el conjunto de estos Institutos y entes que lo complementan.

Así que para nosotros fue algo natural convocar a todos los actores de la institucionalidad pública que son: las siete unidades ejecutoras del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, los tres proyectos mayores del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y el conjunto de estos Institutos. A eso llamamos Consejo Agropecuario. Hay documentos que lo describen en los anuarios de OPYPA del Ministerio de los años 2005 y 2006.

Eso fue muy fértil y útil en la visión de todos los actores, pero no tenía ninguna base legal; nadie estaba obligado a guiarse por lo que allí se discutía. No tenía ningún respaldo. En realidad, si tenemos un ente autónomo como el Instituto Nacional de Colonización, bien podría pensarse que eran un ente autónomo, aunque al Presidente del Instituto Nacional de Colonización lo designa el Presidente de la República, para garantizar una política pública unificada. Entonces, ¿qué hacemos con una institucionalidad dispersa, viendo que este intercambio, esta coordinación entre instituciones resultó muy útil para el conjunto? Se necesita la fuerza de la ley, porque, al fin y al cabo, el Instituto Nacional de Colonización también está regido por una ley.

Por lo tanto, para nosotros, institutos públicos de derecho privado, institutos públicos de derecho público y entes autónomos en los que hay diversos actores que participan en el Gobierno y en la discusión -producto de la legislación que tuvimos en el país-, necesitan, para que funcionen en conjunto, cometidos bien definidos, una organización bien delimitada y un respaldo legal, porque son como distintos engranajes de un reloj. Y, señor Presidente, una cosa es un montón de engranajes y otra cosa es un reloj.

Para nosotros este proyecto de ley que está a consideración de la Comisión tiene tres acciones centrales. Una refiere a la descentralización institucional, pero con una nueva estructura de funcionamiento. Se trata de la descentralización concebida a partir de la Presidencia de la República y de los Ministerios, como descentralización del Gobierno Central, y a partir del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, como descentralización de las distintas instituciones. Debe haber una nueva estructura en tanto organización política del Gobierno agropecuario nacional.

La segunda función tiene que ver con la coordinación de entes dispersos, de institucionalidad dispersa. La experiencia y el balance que hicimos indica que es conveniente coordinar los esfuerzos institucionales. Debemos considerar que las instituciones que tenemos se crearon en distintos momentos; inclusive, hay áreas que no están claramente definidas y existen áreas comunes. Si analizamos los cometidos del Instituto Plan Agropecuario veremos que algunos son iguales a los del Instituto Nacional de Carnes. Creemos que la coordinación de estos entes hará más eficiente la tarea de Gobierno y utilizaremos mejor los recursos; ganaremos en coherencia.

El tercer fenómeno es la localización. Me refiero a la descentralización geográfica, a ir a los lugares, a ir a los pagos, tal como figura en el otro proyecto de ley que está a consideración de una Comisión de la Cámara de Diputados -elaborado a iniciativa del Partido Nacional y que nosotros discutimos y apoyamos con gusto-, relativo a la participación en los lugares. De nada sirve que las políticas públicas estén centralizadas; tienen que aplicarse en el territorio, sobre todo, en el área agropecuaria, junto con los fenómenos productivos y sociales derivados de la producción.

Además, en la localización hay otro aspecto muy importante: la participación de las Intendencias. La localización permite concentrar en el territorio los esfuerzos dispersos, como ocurre con los entes.

Por lo tanto, para nosotros la descentralización institucional, la coordinación y la localización son asuntos esenciales para tener un mejor funcionamiento de todas las políticas públicas.

En realidad, en esta etapa el Ministerio no está haciendo ningún invento. En una época en Uruguay hubo acción local. El Ministerio tenía Agronomías regionales; había oficinas en las que se atendía a los productores y se daba asesoramiento, pero después eso se fue desarticulando. Ahora nos encontramos con que por cada funcionario en el interior, hay dos en Montevideo.

¿Qué ha pasado? La terca realidad ha ido produciendo descentralizaciones dislocadas. Por ejemplo, la Dirección General de Recursos Naturales Renovables tiene cuatro regiones; la Dirección General de Servicios Ganaderos tiene cuatro regiones -no coinciden con las anteriores, porque atiende diferentes problemas de sanidad y de la industria animal-; el Instituto Nacional de Colonización tiene catorce regionales y el Instituto Plan Agropecuario también tiene sus regiones. Es decir que cada Instituto salió al medio según la descentralización que este creó. Entonces, existen muchas descentralizaciones, pero todas tienen una lógica distinta. En consecuencia, en Tacuarembó, en Salto o en Río Negro hay funcionarios del Ministerio que obedecen a distintas unidades ejecutoras o Institutos, que no coordinan acciones entre sí.

Por lo tanto, es necesario focalizar los esfuerzos en el territorio y tener un criterio de organización de las políticas, como nosotros decimos, con base regional. Uno podría preguntarse cuál es la región. Si tenemos en cuenta que la realidad de Salto, de Artigas y de Rivera, zona fundamentalmente de ganadería de cría, es muy distinta a la de las zonas donde la agricultura es intensiva, como en Canelones y parte de Colonia, uno podría preguntarse si no sería mejor hacer esto por regiones. Lo que sucede es que no hay una regionalización de la actividad agropecuaria claramente establecida, bien delimitada. Si hay que atender un problema de un lugar debe quedar claro en qué región está, y a pesar de que hace treinta años se viene discutiendo la regionalización en el país, el Estado actual todavía no nos permite tener regiones claramente definidas.

Como lo departamental existe constitucionalmente -tenemos Gobiernos Departamentales-, pensamos que lo mejor es hacer la regionalización con base departamental; en el futuro veremos si esto evoluciona y se

transforma en otra cosa. Como para nosotros es muy importante llevar adelante políticas globales, es decir, las funciones del Gobierno Nacional junto con los cometidos de los Gobiernos Departamentales y con la participación de los actores social, lo hacemos con base departamental.

Por otra parte, quiero hacer alguna mención a un aspecto que se discutió bastante en el Senado y sobre el que he escuchado opiniones públicas. Me refiero a la intervención del sector privado en esta iniciativa. En realidad, para llevar adelante las políticas públicas es esencial la participación del sector privado. Más de una vez hemos afirmado que para el combate contra la fiebre aftosa el actor más importante es el que está al lado de la vaca. Los laboratorios son muy importantes, así como la calidad de las vacunas y garantizar la vacunación en tiempo, como forma de prevención, pero el actor que está al lado de la vaca conoce hasta cómo se mueve, si tiene problema, si está tristona. Entonces, es importantísima la articulación del Gobierno Nacional, del Gobierno Departamental y de los actores sociales, sobre todo, de los que están organizados en una gremial.

Entonces, como toda construcción, esto establece tres niveles. Un nivel de un órgano macro, que es el Consejo Agropecuario Nacional; un nivel de un órgano departamental, que es el Consejo Agropecuario Departamental, donde tienen participación los actores de Gobiernos locales -la

Intendencia, quien represente al Ministerio, etcétera-; y después una instancia muy importante, las Mesas de Desarrollo Rural, con participación de los actores sociales. Estos niveles tienen participación del Gobierno Central, de los Gobiernos locales y de los actores sociales organizados, cada uno a su nivel. Me parece que hay un poco de confusión en esto, porque este es el espíritu constitucional de la organización del país.

SEÑOR CASAS.- ¿El Consejo Agropecuario Nacional forma el Consejo Agropecuario?

SEÑOR SUBSECRETARIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA.- Cuando hablemos de la estructura de la ley quedará contestada la pregunta.

Por poner un ejemplo, vamos a mencionar a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, artículo 230 de la Constitución, que tiene una Comisión que realmente es la que la dirige. Esa Comisión está integrada por los Ministerios. Ahora, esa Oficina de Planeamiento y Presupuesto tiene un trabajo con los Gobiernos Departamentales. Es la llamada Comisión Sectorial, en la que participan los Ministerios y el Congreso de Intendentes, así como los Intendentes, porque se refiere a las políticas departamentales. Además, tiene comisiones sectoriales en las que deberán estar representadas las empresas y los trabajadores. O sea que una cosa es una estructura de nivel nacional, otra, una estructura con participación de los Gobiernos locales y otra, estructuras con participación de actores sociales. Lo que importa es el todo, pero me parece que por algunas opiniones que he oído, se piensa que todos los niveles tienen que estar en todos lados. En realidad, el Congreso Agropecuario Nacional es una estructura de Gobierno, que integran los organismos de Gobierno, ya sea los institutos o los Ministerios. Lo que existe a nivel departamental, además de eso, las Intendencias y hemos recibido -nos parece bien- la propuesta del Partido Nacional de que los representantes de las Intendencias sean dos en vez de uno en ese pequeño grupo de cinco que integran el Consejo Agropecuario Departamental. Eso está bien porque queremos dar una gran importancia a las Intendencias. Esta tiene que ser una política de Estado, no queremos que sea una política de este Gobierno, por lo cual queríamos que esto fuera una ley.

Es así que esto tiene una estructura institucional que para nosotros se forma de acuerdo con lo que establece la Constitución para construir una estructura institucional uruguaya. Estas cosas en Brasil se hacen de otra manera y en Argentina también. Pero el nuestro no es Gobierno Federal o Gobiernos estaduales, ni gobiernos provinciales, donde se reparten las tareas de otra manera. El nuestro es un país con una circunscripción única, con un Gobierno Nacional, Gobiernos Departamentales y esta fue la forma legal que se adquirió.

Esta es una exposición general y pediría permiso para que los doctores que me acompañen se refieran a la arquitectura de la ley y a otros aspectos complementarios que hacen a la fase legislativa del proyecto.

SEÑOR GUERRERO.- Primero que nada, queremos decir que este es un proyecto que se basa en la coordinación, en la descentralización y, a su vez, en la concentración. Lo digo porque se trata de la coordinación de políticas agropecuarias, de la descentralización hacia lo regional y lo departamental, y de la concentración dentro de lo regional, es decir, dentro de los departamentos. Eso explica que en

cada departamento haya lo que llamamos una "ventanilla única". Por eso nos parece sustancial subsanar el nombre de la ley. Nosotros vimos que en el Senado se llama "Ley de Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con Base Departamental". Entonces, pedimos a la Comisión si se puede subsanar esto de manera que quede con el otro nombre porque es la voluntad del Ministerio.

De forma muy somera voy a explicar -cualquier cosa, el señor Diputado Casas vuelve a repetir la pregunta- el motivo de este proyecto.

Aquí se crea un órgano que se llama Consejo Agropecuario. Ese Consejo Agropecuario está formado a su vez por tres órganos, que son el Consejo Agropecuario Nacional, el Consejo Agropecuario Departamental y las Mesas de Desarrollo Rural. Es decir que el Consejo Agropecuario es un órgano rector, que se reúne periódicamente y está integrado por los otros tres órganos. Es decir que se integra el Consejo Agropecuario con representantes de los tres organismos que les nombré. A su vez, el Consejo Agropecuario Nacional se va a integrar con el Ministro, el Subsecretario, el Director General de Secretaría, el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, tres representantes del Congreso de Intendentes, los Presidentes de las personas públicas no estatales que hacen a la actividad agropecuaria del país, un representante del Instituto Nacional de Colonización, uno de la Administración Nacional de Educación Pública y uno de la Universidad de la República. Ese sería el Consejo Agropecuario Nacional, que coordina con el Consejo Agropecuario Departamental -fue lo que recién explicó el ingeniero agrónomo Agazzi-, y estaría integrado por un representante del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca -sería un representante del Ministerio de cada Departamento-, un representante del Instituto Nacional de Colonización, otro de la persona pública no estatal que tenga más incidencia en el Departamento, y dos de la Intendencia Municipal de cada Departamento. Y el tercer órgano que integraría el Consejo Agropecuario serían las Mesas de Desarrollo Rural que, a su vez, se integran con el Consejo Agropecuario Departamental en pleno y, tal como figura en el texto, con "un representante de cada una de las cooperativas agropecuarias, un representante de cada una de las organizaciones gremiales agropecuarias y un representante de la Comisión de Agro de la Junta Departamental".

Como se ve, este es un proyecto de ley marco y, por lo tanto, cuando sea ley, estará sujeto a la reglamentación. Es decir que esta integración, sobre todo en las Mesas de Desarrollo Rural, estará regida por la reglamentación.

No sé si con esto contesté la pregunta del señor Diputado Casas.

SEÑOR CASAS.- Perfecto.

SEÑOR GUERRERO.- Estoy a las órdenes para contestar cualquier pregunta.

SEÑOR TOLEDO.- Como en el departamento de Treinta y Tres hay distintas unidades ejecutoras -INIA, INASE, Laboratorios Rubino, etcétera-, ¿estas deciden quién las representan en este Consejo Agropecuario Departamental o surgirá de la reglamentación?

SEÑOR GUERRERO.- El Diputado se está refiriendo a los Consejos Agropecuarios Departamentales y al artículo 8 del proyecto, en cuyo literal b) se establece: "Un representante de la persona pública no estatal relacionada con el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca con mayor incidencia en dicho departamento, que será determindo en la reglamentación de la presente ley". Eso estará sujeto a la reglamentación, pero por supuesto que tiene que estar acorde con la ley.

SEÑORA RIERA.- Cuando nos enfrentamos a estructurar este proyecto de ley, nos encontramos con un problema que imagino que todos tienen claro, pero igual lo voy a presentar: es una especie sui generis. Está integrado por el sector público y el privado. Tenemos a las Intendencias, a los institutos satélites del Ministerio de Ganadería y a todas las gremiales y cooperativas. Entonces, ahí empezamos a transitar el camino de cómo instrumentar esta iniciativa.

Como verán, en el artículo 1º se habla de que es de carácter honorario y de que el Ministerio será el que provea de recursos materiales y humanos. Esto es justamente para que en cada departamento, y mismo a

nivel nacional, sea el Ministerio el que tenga esa tarea de facilitador de un lugar físico, de una Secretaría o de los recursos para que funcione.

Como todos sabemos, la descentralización implica un largo proceso; esta es la primera etapa. Este es un primer paso de una larga caminata; se van a ir introduciendo modificaciones y se van a ir encontrando soluciones paso a paso. Entonces, teníamos que organizar diferentes sectores; no es fácil coordinarlos porque cada uno tiene sus controles y sus presupuestos. Por lo tanto, el Ministerio tomó ese carácter -como dije hace un instante- de facilitar, coordinar y articular a estos diferentes sectores.

Además, el artículo 50 de la Constitución establece como uno de los cometidos del Estado impulsar políticas de descentralización, de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar general. Eso es lo que estamos intentando con este proyecto de ley. Estamos viendo, por ejemplo, que las Mesas de Desarrollo Rural son integradas por los sectores privados, lo que es un poco pionero; tenemos a las cooperativas y a las gremiales. Entonces, paso a paso iremos avanzando en esta etapa de descentralizar y centralizar en cada departamento.

Otro aspecto que me gustaría destacar es que esta iniciativa no indica dónde van a instalarse los Consejos Agropecuarios Departamentales y Nacionales. Precisamente, dejamos la opción de la movilidad dentro del departamento, pero las reuniones siempre se realizarán en los inmuebles del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Por supuesto, si alguna Intendencia quiere ofrecer alguno de sus inmuebles también se puede arreglar para que se instalen allí.

Lo que queremos resaltar es que esta iniciativa no tiene costo de ningún tipo. En esta etapa, el único costo está relacionado con los inmuebles que el Ministerio va a facilitar, y con una Secretaría, que también va a ser facilitada por esta Cartera.

SEÑOR CASAS.- Se hizo referencia a que los cargos serán honorarios. Ahora, el artículo 5º dice: "Los miembros del Consejo Agropecuario Nacional serán honorarios. Las entidades representadas en el mismo se harán cargo de los gastos derivados de las asesorías u otras actividades que contraten onerosamente". No entiendo a qué gastos se refiere y quién contrata onerosamente; no comprendo a qué asesoría refiere cuando un organismo comparte funciones de asesoramiento.

SEÑOR GUERRERO.- En el artículo 5º se establece que los miembros del Consejo Agropecuario Nacional serán honorarios. Eso quiere decir que no van a ser retribuidos por las tareas que realicen; cada institución u organismo que envíe su representante al Consejo Agropecuario será el que se haga cargo del sueldo. Luego dice: "Las entidades representadas en el mismo se harán cargo de los gastos derivados de las asesorías u otras actividades que contraten onerosamente". Para explicar esto voy a poner un ejemplo: si la Intendencia Departamental de Tacuarembó quiere contratar una asesoría para ver el impacto ambiental de la forestación en el departamento, ella debe hacerse cargo. Es decir que cada organismo representante se hará cargo de los gastos que se generen; el Consejo Agropecuario como tal no tiene disponibilidad económica. Como decía la doctora Riera, al Estado esto no le va a salir un peso; se trata de una coordinación.

SEÑOR CHARAMELO.- El Partido Nacional siempre ha ondeado la bandera de la descentralización. Sin duda, este tipo de proyecto, si uno no se detiene demasiado en su análisis, apunta a descentralizar. El problema surge cuando algunas entidades agropecuarias muy vinculadas al sector no fueron consultadas o no recibieron la debida información. Si bien el Partido Nacional votó este proyecto de ley en el Senado tal como está, haciendo algunos planteamientos, por ejemplo, en lo que tiene que ver con las mesas departamentales o con que la Intendencia pusiera a sus representantes en dicho Consejo, creo que se olvidó o, por lo menos, no tuvo en cuenta la opinión de los representantes de las diferentes entidades gremiales, como la que recibimos en el día de ayer a pedido nuestro. Estoy hablando de la Sociedad Nacional de Fomento Rural, de la Federación Rural y de la Asociación Rural del Uruguay. Estas entidades nos manifestaron, entre otras cosas, que esto era una concentración de poder y que no tenían muy claro cuál iba a ser la función de estas asociaciones vinculadas al sector agropecuario que tienen injerencia a nivel departamental, pero también nacional. Hay que tener en cuenta que tienen una trayectoria importante en el sector agropecuario y que muchas veces hacen una coordinación entre los diferentes institutos. Sus integrantes nos decían que no era necesario sancionar una ley para tener una coordinación con el Ministerio y que el señor Ministro perfectamente tenía la potestad de

citar a una especie de Consejo Ministerial -o como quiera llamársele- en el cual podrían participar los diferentes Presidentes o Directores de los institutos que dependen del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca para llevar adelante una política que refleje la filosofía que quiere implementar el actual Gobierno y, por ende, el Ministerio. Me parece que, en definitiva, se terminan creando Comisiones o Consejos que se superponen unos a otros y, además, ellos no han sido consultados debidamente.

Concretamente, quisiera saber cuál será la función que tendrán a futuro las gremiales, si es importante o no y si es importante o no su opinión. Nosotros consideramos que en una reestructura del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca es importante que se tenga en cuenta a aquellos actores que están directamente involucrados y todos los representantes de los partidos políticos, ante un problema del sector, nos apersonamos para conocer su opinión ya que tiene una injerencia importante en el sector productivo.

SEÑOR ENCISO CHRISTIANSEN.- Quisiera saber si en alguna instancia formal no se tuvo en cuenta la opinión de las gremiales. Si bien formalmente el proyecto se originó en el Senado -ayer un compañero Diputado hizo este comentario-, hago la salvedad de que también queda muy clara la importancia política e institucional de las jerarquías del Ministerio en el tema. Parecería que la autoría intelectual de toda esta entelequia -lo digo en el buen sentido- es del propio Poder Ejecutivo y no de los ilustres Senadores. Entonces, teniendo en cuenta esa salvedad y afirmando lo que decía el señor Diputado Charamelo, quisiera saber por qué no se hizo una consulta que tal vez hubiera evitado que las gremiales nos hicieran estas consideraciones, que por supuesto son bien recibidas en el ámbito de nuestra Comisión. A nuestro entender, da la impresión de que faltó un canal de comunicación formal entre las gremiales más representativas y el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Esto lo digo como comentario.

También nos genera alguna duda la efectividad en la coordinación institucional que pueda lograr esta iniciativa en cuanto a que no se especifica la periodicidad de reuniones. La experiencia indica que esto, librado al azar -salvo que en la reglamentación se establezca la voluntad expresa de que dichas reuniones tengan continuidad, efectividad y se realicen en todos esos ámbitos, en los tres niveles que mencionaba-, puede ocasionar que se cuente con la ley, con el marco jurídico, pero que luego la esencia se vaya diluyendo en la vorágine burocrática normal de todos los organismos y organizaciones. Ese es un comentario y al mismo tiempo una pregunta, o sea, ya que no está en el articulado quiero saber si está previsto en la reglamentación.

El Consejo Agropecuario, en alguna medida, en la integración de los entes públicos y privados tiene una vaguedad o una intención muy amplia, y muchas veces no especifica las contradicciones o no quedan muy claros los diferentes intereses de los subsectores. Allí queda la duda en cuanto a la compatibilidad de los subsectores que integrarían este Consejo desde el punto de vista de la representación y al rumbo en algunos políticas marco o macro. Pero, como es evidente, si afinamos el lápiz, después empieza el reclamo sectorial de cada área y se puede estar corriendo el riesgo de que se haga un asambleísmo tal que se bloqueen o se abroquelen posiciones, a veces hasta contrapuestas desde nuestro punto de vista.

En cuanto al Consejo Agropecuario Nacional, quisiera saber por qué estaría integrado exclusivamente por los Presidentes, no dejando la posibilidad de que sea la propia entidad que haga la designación o amplíe el criterio. Es claro que los Presidentes reflejan la voluntad del Poder Ejecutivo; entonces, en alguna medida, achican la posibilidad de enriquecer ese intercambio que se busca; las entidades estarían participando o sea que en teoría su voz estaría representada, pero todos sabemos el peso que tiene la impronta de un Presidente que depende del Poder Ejecutivo y los matices y las cuestiones pueden ser muy homogéneas. Las gremiales, prácticamente, no van a estar integradas de forma directa, sino por un mecanismo indirecto.

Tal vez se podría ver la posibilidad de dejar más libertad para que la propia organización, ya sea el INAC, el INAVI o el INIA puedan tener más opción de elección, aunque quizás haya un fundamento para que sea el Presidente el que lo integre; por eso tengo la duda.

En el artículo 6º que refiere al Consejo Agropecuario Nacional se habla de organizaciones no gubernamentales. Esto tiene un espectro muy amplio. No sé si estaría en el ámbito de la reglamentación ver algún criterio de selección en cuanto a qué ONG, porque a veces esto puede quedar un poco vago o muy amplio.

La Mesa de Desarrollo Rural habla del representante de las cooperativas agropecuarias; todos sabemos que hay algunas entidades de diferente nivel: algunas son pequeñas y otras no tienen ni siquiera personería jurídica. A este respecto, entonces, quisiéramos saber cómo se instrumentaría esta parte de la integración, que suponemos -por lo que refleja el artículo 11- va complementada con los representantes de las gremiales tradicionales.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA.- Algunos de estos problemas son complejos.

En primer lugar, quiero decir que me satisface mucho que todos estemos de acuerdo con que es necesaria la descentralización y estamos dependiendo de esa idea. Esta es una propuesta de cómo organizar las acciones en ese sentido, y es discutible, obviamente, como son todas las propuestas.

En cuanto a las entidades agropecuarias no consultadas, en realidad los que tienen que consultarlas son ustedes; el Parlamento es el que recibe a los actores sociales para que den sus opiniones. Nosotros tenemos una relación excelente con las entidades agropecuarias. Es más: todas las entidades agropecuarias que aquí se han mencionado integran gobiernos de estos institutos y están al tanto de los dos años del Consejo Agropecuario informal que ha funcionado hasta ahora. Hemos hablado de esto con los dirigentes más notorios y hay consenso en que es necesaria la articulación y en que es necesaria también la descentralización sobre el territorio. Esto no está firmado por nadie, pero está dialogado en decenas de reuniones informales. También hay consenso en cuanto a que es necesario llevar las políticas públicas al territorio y no como publicaciones de un organismo central y nada más.

Las entidades agropecuarias tienen un rol de cogobierno importante en muchas de las actividades agropecuarias. No existe en otras actividades económicas del país el grado de cogobierno que hay en el sector agropecuario: ni en la industria, ni en el comercio, ni en las finanzas. No hay organismos de esos sectores que integren a los actores en carácter de gobernantes elegidos por las gremiales para dirigir esos institutos.

Todo lo que nosotros hemos hecho como Consejo Agropecuario hasta ahora ha tenido la participación de las gremiales y, además, lo hemos dialogado con ellas. Inclusive, hay un nivel de coherencia, de entendimiento, que no se logró en el pasado. Las gremiales hicieron un juicio al Poder Ejecutivo en el Período de Gobierno pasado y se lo ganaron; hubo que destituir al Presidente del Plan Agropecuario y designar a otro. Las grandes gremiales fueron a la Justicia por este asunto; lo recuerdo perfectamente. Estas cosas no están pasando actualmente.

Sí quiero introducir que las acciones concretas en el territorio van a tener una participación de las organizaciones gremiales departamentales de primer grado. Nosotros tuvimos una experiencia que no mencioné en la introducción para no ser muy extenso. Cuando hubo inundaciones en 2005 y cuando hubo sequía -la tuvimos recientemente-, nosotros hicimos todo el trabajo con las gremiales. Es más: los señores legisladores saben -nos han hecho pedidos de informes que nosotros contestamos- que asistimos con raciones a los productores que se habían quedado sin disponibilidad alimentaria para sus animales. Lo hicimos hasta con dudosa base jurídica, pero con el compromiso de las gremiales locales que respaldaban la solicitud con el productor. Eso dio garantías de que de la organización social de la actividad estuviera a cargo de las gremiales locales, que también se responsabilizaron por la devolución de los préstamos. Con la sequía - todavía no terminaron de pagar la asistencia que les dio el Ministerio en los departamentos de Paysandú, Salto, Artigas, Rivera y Tacuarembó- se actuó de la misma manera. En el actual proyecto de agua para abrevadero de los medianos y pequeños ganaderos en los suelos basálticos, están participando las gremiales locales, a tal punto que en realidad no se hace un tajamar si no es en forma conjunta. De ninguna manera queremos inducir una actividad de asistencia pública en estas cosas; es un trabajo conjunto. Esa es la filosofía que llevamos adelante. Esto hace que las gremiales locales de Lascano, Rocha, Salto, Artigas, Paysandú -de distintos lugares- estén participando junto a nuestros técnicos para hacer las cosas. Así nosotros nos imaginamos el funcionamiento de las mesas de desarrollo local.

Ahora, las gremiales de segundo grado, ¿qué papel tienen en esto? Aquí hay un tema que es evidentemente gremial, en el que nosotros no debemos opinar como Gobierno. Las gremiales de segundo grado, en realidad tienen un vínculo estrecho con todas las de primer grado. Las grandes gremiales cubren todo el territorio nacional y están vinculadas con todas las gremiales locales de todo el país. Ahora, la vinculación de las de primer grado con las de segundo grado la definen las gremiales a su manera. No sé cuáles son los modelos

existentes y francamente no quiero introducirme en ello, porque no corresponde; nosotros estamos llevando la responsabilidad de Gobierno que tenemos en esto.

Lo que vemos es una diferenciación de funciones. Si uno se fija cuáles son los cometidos del Consejo Agropecuario Nacional, advierte que son institucionales: asesorar al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, sugerir modificaciones a la norma vigente, efectuar el seguimiento y la evaluación de las políticas, coordinar y controlar la labor de los Consejos Agropecuarios Departamentales, recomendar y asesorar a los institutos. Aquí, en el Consejo Agropecuario Nacional no tiene sentido que participen las gremiales. En realidad, el lugar donde nos parece que es imprescindible que participen es en los Consejos Agropecuarios Departamentales, a través de las organizaciones políticas locales, como la Intendencia, y en las Mesas de Desarrollo Local, claramente. Creo que hay un poco de confusión en cuanto a dónde debe participar cada uno, es decir, dónde debe participar el Gobierno Departamental, dónde los Institutos del Ministerio y dónde las gremiales de productores. Nuestra visión es que la participación de las gremiales de productores es esencial en lo local, en lo departamental; lo otro, es una acción conjunta de entidades, del Ministerio y de los institutos que tienen responsabilidad fijada por la ley.

SEÑOR CHARAMELO.- Se habla de asesorar, de dar seguimiento, de modificar, de coordinar y de recomendar, pero ¿eso ya no se hace? Por ejemplo, si reuniéramos al Director del INAVI con el Director del INASE y con el Director del INAC, cada uno haría las recomendaciones que estuvieran de acuerdo con el criterio de su instituto, que no muchas veces tiene relación con el de los demás -a veces, sí; a veces, no-, pero eso ya se hace. Es decir, el señor Ministro puede citarlos y pedir un lineamiento, un seguimiento, una modificación.

Ahora, a la Asociación Rural del Uruguay, a la Federación Rural y a las demás, que tienen injerencia a nivel nacional y que muchas veces actúan en correlación con cada uno de estos institutos, ¿no se les saca participación al ponerlas en un marco departamental, quitándoles la autonomía que tienen, como tales, a nivel nacional? Ese fue el gran reclamo de las entidades agropecuarias porque los cometidos que se establecen para el Consejo Nacional -hablamos de hacer un seguimiento, de que podrá hacer modificaciones, podrá coordinar y demás- perfectamente pueden ser llevados a cabo por cada uno de los Directores de los institutos, que hoy por hoy son personas de confianza del Ministro; es decir, el Ministro los puede llamar y marcar un seguimiento, pedir una recomendación o lo que sea. Ahora, me parece que se está dejando afuera a instituciones de larga data -en muchos casos tienen más de setenta u ochenta años- y que en general cumplen una función que trasciende lo departamental, simplemente circunscribiéndolas al plano departamental o a las Mesas de Desarrollo; eso es dejarlas fuera, cuando sin duda perfectamente pueden aportar ideas en lo nacional, como lo han hecho hasta ahora. No sé si eso podrá tener alguna modificación.

Se ha expresado que las gremiales están representadas en cada uno de los institutos y hace dos años que saben de este tema. Sí, perfecto; lo saben desde hace dos años, pero si bien el proyecto fue presentado en el Senado por un señor Senador, esta iniciativa claramente corresponde al Ministerio, porque ningún Senador se atrevería a presentar esto sin la anuencia del Ministerio. Por lo tanto, este es un proyecto del Ministerio, presentado en el Senado. Entonces, parecía lógico que ante tal modificación debía pedirse opinión formalmente a estas entidades, porque por más que estén representadas en los institutos, muchas veces estos tienen un objetivo diferente. Por otra parte, no tiene por qué estudiarse el proyecto en su totalidad y los alcances pueden ser diferentes.

Por eso, vuelvo al tema de que sería importante, si hay voluntad, que las partes que concurrieron en el día de ayer y que tienen un alcance nacional puedan tener un ámbito con quienes diseñaron esta política, este proyecto, que es el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Digo esto porque no nos podemos engañar: este es un proyecto del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca que fue impulsado desde el Senado, pero que sin duda marca el lineamiento que el Gobierno quiere dar a esto.

SEÑOR VIERA.- Antes de que el señor Subsecretario conteste, quiero establecer una visión discrepante con el señor Diputado que acaba de hacer uso de la palabra.

En definitiva, Uruguay ha tenido una forma de resolver su composición en el Banco de Previsión Social, por ejemplo. El Directorio del Banco de Previsión Social tiene integrantes que provienen del mundo del trabajo y de los pasivos. Entonces, si entiendo la idea que acabo de escuchar, en definitiva, a su actual conformación,

¿habría que agregar una participación específica del PIT-CNT en la discusión o en las decisiones de ese organismo y de cada una de las organizaciones de pasivos que existan en Uruguay a los efectos de la resolución de cada situación? Parecería que institucionalmente está resuelto de una forma y que lo otro podría ser una duplicación.

Por otro lado, si hablamos de entidades de envergadura, que tienen actividad en todo el territorio nacional, si tienen una opción de participación específica en los diecinueve departamentos, tienen las puertas abiertas para la participación en la discusión y en las decisiones de las políticas agropecuarias que se lleven adelante en el país.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA.- Quiero dar una contestación general a lo que ha planteado el señor Diputado Charamelo.

El Consejo Agropecuario Nacional, en la visión de lo que está redactado en el proyecto de ley, va a tener muy poco para hacer. Para nosotros, francamente el centro de esto son las Mesas de Desarrollo Local y los Consejos Departamentales, porque es donde se van a desarrollar las acciones que tienen que ver con la marcha de lo agropecuario, con los problemas y con la entrada de propuestas.

Es cierto que este proyecto de ley fue introducido en el Senado. Nosotros estábamos trabajando en este sentido; todo el mundo lo sabía; lo habíamos dicho por la prensa; nos vino muy bien que fuéramos consultados. Ahora, esto no se hace para dejar a nadie afuera. Las grandes gremiales están integradas al Gobierno agropecuario desde múltiples organismos y nos parece esencial que lo estén. En un órgano que lo único que hace es vincular organismos de Gobierno, no corresponde que estén los representantes de los productores; no corresponde porque, en realidad, son los organismos de Gobierno los que están en el Consejo Agropecuario Nacional. Donde sí tienen que estar es donde hay cogobierno de las acciones en el territorio. Uno nunca imaginaría que en otros órganos de Gobierno hubiera representantes de los actores sociales. ¿Dónde termina el Gobierno y empieza la participación de los actores sociales? Si las gremiales agropecuarias están en todos lados y hay lugares en los que no tienen utilidad clara, no tiene mayor sentido que estén. En realidad, donde queremos que participen las organizaciones gremiales es en las decisiones y en las acciones del quehacer agropecuario. Por ejemplo, nosotros sabemos que en las acciones concretas de la sequía hubo mucho trabajo por parte de las gremiales, contactando a gremiales de primer grado y fijando posición. Y eso tienen que hacerlo los gremios; no digo que nos parezca bien o mal, porque no es asunto nuestro. Los actores sociales se organizan, la Constitución les da derecho; dicen que es importante y cuentan con el respaldo del Estado para hacerlo. Pero si las distintas gremiales de un departamento adquieren una posición común porque la discutieron con su gremial madre, es asunto de ellas. A nosotros nos importan las acciones agropecuarias en el territorio y creemos que no tiene sentido agregar gente cuando los cometidos del Consejo Agropecuario Nacional no tienen que ver con tomar decisiones. Fíjense cuáles son los cometidos y piensen qué actores es conveniente que lo integren. Algo similar sucede en las Comisiones que tienen representantes de los Ministerios; a nadie se le ocurrirían que allí hubiera integrantes de las gremiales de comerciantes, de industriales o de trabajadores. En este caso, están el Ministerio y algunos institutos públicos.

Por lo tanto, teniendo en cuenta la organización institucional del país, nos parece desubicado pretender que aquí haya representantes de los productores. Hay un ámbito donde sí deben estar, pero hay otros donde no tiene mayor sentido que estén

Quiero aclarar que la finalidad de esto no es excluir a nadie; el objetivo es organizar lo que ya tenemos.

SEÑOR GUERRERO.- El señor Diputado Enciso Christiansen hizo una pregunta con respecto a la periodicidad con que se reunirían estos organismos. Quiero decirle que esto se va a definir en la reglamentación de la ley. Es cierto que si la ley es muy vaga, no tendría frecuencia. Por eso, se va a reglamentar a través de un decreto del Poder Ejecutivo.

También formuló una pregunta con relación al artículo 6º, que dice que el Consejo Agropecuario Nacional podrá solicitar asesorías, entre otros, a organizaciones no gubernamentales. Esto se debe a que por oposición a la persona física, la persona jurídica tiene solo los cometidos que la ley establece; recordemos que la

persona física puede hacer todo lo que la ley no le prohíbe. Nos pareció coherente establecer esto, porque le permitirá solicitar asesorías a otros organismos; advirtamos que el término utilizado es "podrá".

SEÑOR CASAS.- Comparto el espíritu del proyecto, en el sentido de descentralizar; esta ha sido una bandera reclamada por los distintos partidos y por los diferentes integrantes de las Comisiones de Ganadería a lo largo de la historia. Sin embargo, temo -esto se verá en la marcha; deberemos evaluarlo entre todos- que este tipo de organización pueda resultar algo pesada y pierda efectividad y eficiencia con el transcurso del tiempo y con el accionar.

En el artículo 4º del Capítulo II se establecen los cometidos del Consejo Agropecuario Nacional. En el literal a) se establece que en todos los casos se perseguirán como objetivos el aumento de la producción y demás. En definitiva, no sé si las políticas son las que tienden a la extensión. Creo que a veces la política no tiene mucho que ver con la extensión; los sectores más vulnerables no siempre son los que ocupan mano de obra.

Por otra parte, en el liberal b) se establece: "Efectuar el seguimiento y la evaluación de las políticas diseñadas, aplicables en todo el país a través de los Consejos Agropecuarios Departamentales". Tengo dudas en cuanto a si un Consejo puede hacer el seguimiento y la evaluación. Quizá un Consejo no esté llamado a hacer una evaluación y un seguimiento; creo que esa es una tarea más específica y especializada, que no tiene que ver con lo que señala la integración que figura en el artículo 3º.

Asimismo, el literal e) señala: "Recomendar y asesorar a los Institutos vinculados al sector agropecuario en lo que hace al destino de sus recursos". Quizás este Consejo asesore al INIA sobre los recursos a utilizar, y un representante de la ANEP o de la Intendencia determine dónde invertir, por ejemplo, en materia de investigación. Me pregunto cómo vamos a controlar que no se interfiera con una tarea estrictamente especializada.

SEÑOR CHARAMELO.- El señor Subsecretario decía que el gran interés de este proyecto, de este cambio, es dar mayor injerencia a las Mesas de Desarrollo. Pero en estas Mesas de Desarrollo, el Estado siempre tiene la mayoría o, por lo menos, es el que controla.

En este proyecto se establece que las Mesas de Desarrollo Rural estarán integradas, entre otros, por el Consejo Agropecuario Departamental. Asimismo, figura que el Consejo Agropecuario Departamental tendrá un representante del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, uno de la persona pública no estatal -que pertenece al Estado-, uno del Instituto Nacional de Colonización -que también es del Estado- y dos representantes de la Intendencia Municipal, que podrá o no pertenecer al Gobierno pero que, en definitiva, es una persona pública.

Reitero: se señala que la Mesa de Desarrollo Rural estará integrada por el Consejo Agropecuario Departamental, por un representante de las cooperativas, un representante de las organizaciones gremiales agropecuarias y un representante de la Comisión de Agro de la Junta Departamental. Entonces, simplemente digo que la potestad o la última palabra siempre la tiene el Gobierno, ya que tiene la mayoría. Aclaro que no hablo solo de este Gobierno sino también de los futuros.

SEÑORA RIERA.- Voy a referirme a la integración de las Mesas de Desarrollo Rural.

Es verdad que el artículo establece que estarán integradas por el Consejo Agropecuario Departamental, pero si seguimos leyendo atentamente también dice: "(...) un representante de cada una de las cooperativas agropecuarias, un representante de cada una de las organizaciones gremiales agropecuarias y un representante de la Comisión de Agro de la Junta Departamental".

El espíritu de este proyecto es el desarrollo local. De todos los órganos, las Mesas de Desarrollo Rural son la que tienen el papel más importante. Por eso se prevé que estén integradas por los representantes de cada una de las organizaciones gremiales y cooperativas. Es importante que figuren en virtud de los cometidos establecidos. En el artículo 12 se señala que se van instrumentar las políticas del sector, que se van a detectar las demandas e inquietudes de los productores rurales del departamento y que se van canalizar los distintos proyectos de desarrollo. Es decir que la presencia del sector gremial es clave. Entonces, acá no tenemos mayoría del Gobierno. Es más: si contamos todas las cooperativas de los diferentes niveles y todas las

gremiales que puedan existir, veremos que superan ampliamente la cantidad de representantes del Gobierno que está en el Consejo Agropecuario Departamental.

SEÑOR GUERRERO.- Tengo entendido que en el Ministerio existe un registro de cooperativas agrarias. La idea es que en la reglamentación todas las que estén registradas y todas las organizaciones gremiales que tienen personería jurídica tengan un representante. Por lo tanto, habrá mayoría del sector privado en la integración de la Mesas de Desarrollo Rural.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA.- Quiero referirme a los cometidos del Consejo Agropecuario Nacional.

Lo relativo a efectuar el seguimiento y a evaluar las políticas aplicables a todo el país en los Consejos Agropecuarios Departamentales se debe a que alguien tiene que agregar lo que hacen los Consejos Agropecuarios Departamentales y tener una visión del país; la idea es hacer un seguimiento y analizar cómo están trabajando, porque se corre el riesgo de que los Consejos Agropecuarios Departamentales estén imbuidos de un cierto autonomismo, sin una visión más general.

En este sentido, voy a poner un ejemplo; aquí hay Diputados que ya lo conocen. Cuando atendimos los problemas climáticos en Rocha, también tuvimos que atender problemas equivalentes en el departamento de Treinta y Tres. Entonces, nos preguntamos cómo podíamos desarrollar acciones conjuntas en departamentos distintos. Si solo vemos las cosas por Departamento, se separa mucho lo que se hace en cada uno de ellos. El Consejo Agropecuario Nacional debe tener una mirada general en cuanto a saber cómo andan las cosas en los Consejos Agropecuarios Departamentales. Ese es el sentido, no tiene una mayor pretensión que aplicar una metodología de evaluación precisa.

Nosotros vemos al Consejo Agropecuario Nacional como un organismo que se va a reunir muy espaciadamente, pero es importante que lo haga y tener la libertad de llamarlo frente a cierta circunstancia, de manera de tener una visión general.

En cuanto a los institutos vinculados al sector y al destino de los recursos, desde luego que el proyecto de ley debe ser cuidadoso porque cada instituto tiene una ley que lo creó, así como a sus propios cometidos y nadie puede, por arriba, fijarles otros. Por eso se habla de "recomendar y asesorar". La decisión de estos institutos es de cada uno de ellos, como la ley establece, pero puede haber recomendaciones de reasignación de recursos humanos para llevar adelante actividades nuevas en algún lugar o de recursos materiales. Esto no se refiere a lo financiero. Dice "recursos" porque preferimos que esto quede abierto para no cerrar posibilidades de acciones conjuntas en el futuro.

Ese es el sentido de estas cosas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia del señor Subsecretario de Ganadería, Agricultura y Pesca y de la delegación que lo acompaña. Seguramente, serán de mucha utilidad los conceptos que se vertieron en el día de hoy. Asumimos el compromiso de que la Comisión dé a este proyecto un rápido tratamiento, al que solo le falta la aprobación de la Cámara de Representantes para que quede sancionado.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA.- Agradecemos la invitación y manifestamos nuestro interés de colaborar en la mejor resolución que esta Comisión entienda.

Nuestro espíritu en esto es redirigir lo que tenemos y ser más eficientes. Así que quedamos a las órdenes de la Comisión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se levanta la reunión.